

POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

INFORME DE **INVESTIGACIÓN ESPECIAL**

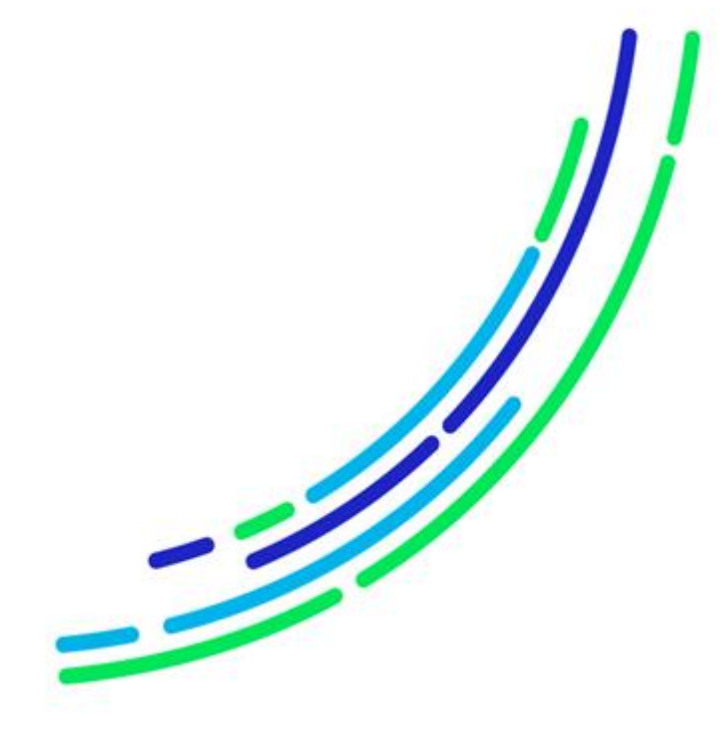
MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN DE LA COSTA

INFORME N° 648 / 2021
28 DE OCTUBRE DE 2021











POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

INDICE

GLOSARIO

TÉRMINO	CONCEPTO
Concesión Marina	Acto administrativo mediante el cual el Ministerio de Defensa Nacional o el Director, según corresponda, otorga a una persona derechos de uso y goce, sobre bienes nacionales de uso público o bienes fiscales cuyo control, fiscalización y supervigilancia corresponde al Ministerio, para el desarrollo de un determinado proyecto o actividad. [1]
Mejora Fiscal	Aquella que se haya ejecutado en el borde costero con fondos fiscales. Tendrá la misma clasificación aquella mejora introducida por el concesionario que, adherida al suelo, no se hubiese retirado dentro del plazo establecido en el artículo 91 o se hubiera construido durante un período de ocupación ilegal.[2]
S.I.A.B.C.	Sistema Integrado de Administración del Borde Costero. Sistema informático cuyo propósito es permitir el seguimiento de las etapas del proceso de los diferentes trámites que se relacionan con las concesiones marítimas, a través de internet, manteniendo en una base de datos los antecedentes que conforman el expediente de una solicitud de concesión.[3]
Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios (ECMPO)	Espacio marino delimitado, cuya administración es entregada a comunidades indígenas o asociaciones de ellas, cuyos integrantes han ejercido el uso consuetudinario de dicho espacio.[4]
Permiso de escasa importancia	Aquellas concesiones marítimas de escasa importancia y de carácter transitorio y que sólo son otorgadas hasta por el plazo de un año.[5]

[1] Decreto N° 9, de 2018, del Ministerio de Defensa Nacional.
[2] Decreto N° 9 de 2018, del Ministerio de Defensa Nacional.
[3] Decreto N° 9 de 2018, del Ministerio de Defensa Nacional.
[4] Ley N° 20.249, que Crea El Espacio Costero Marítimo de Los Pueblos Originarios.
[5] Decreto con fuerza de ley N° 340, de 1960, del Ministerio de Hacienda.

RESUMEN EJECUTIVO

Informe Final de Investigación Especial Nº 648, de 2021,

Municipalidad de San Juan de la Costa.

Objetivo: Verificar, acorde a lo denunciado, la supuesta ocupación ilegal de la playa en el sector de Maicolpué de la comuna de San Juan de la Costa, donde se construyeron módulos turísticos financiados por el Gobierno Regional de Los Lagos, con recursos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y del Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL).

Asimismo, se solicitó comprobar si los mencionados terrenos, poseen la característica de ser inundables y cuenten con conexión a la red de alcantarillado. Además, se requirió la verificación de una denuncia realizada por dos comunidades mapuches del sector, ante la Alcaldía de Mar de Bahía Mansa, por una supuesta falsificación de documentos relacionados a la solicitud de concesión de los mencionados terrenos, por parte de dicha municipalidad.

Preguntas de la investigación especial:

- ¿Se verificó por parte del Gobierno Regional el cumplimiento de los requisitos para la construcción de los módulos, previo al otorgamiento de los recursos?

- ¿Se obtuvieron los permisos de ocupación del terreno, construcción y uso de los módulos por parte de la Municipalidad de San Juan de la Costa?

- ¿Se recogieron y tramitaron oportunamente, las denuncias por parte de la comunidad en relación con la ocupación de los terrenos?

- ¿Se dio el correcto tratamiento a las denuncias sobre falsificación de firmas e inundabilidad de los terrenos?

Principales resultados de la investigación:

- Se comprobó que el Gobierno Regional de Los Lagos, aprobó la transferencia de la totalidad de los recursos para la construcción de los módulos turísticos en cuestión, a pesar de que, a la fecha de recepción provisoria, dichas instalaciones no contaban con los permisos sectoriales requeridos por el instructivo FRIL de 2019, aprobado por resolución exenta GR N° 1.216, de mayo de 2019, de la misma institución, por lo que el Gobierno Regional de Los Lagos, deberá instruir un procedimiento disciplinario tendiente a determinar las eventuales responsabilidades administrativas que pudieran derivar de la situación reprochada, remitiendo copia del acto administrativo que así lo disponga a la Unidad de Fiscalía de la Contraloría General de la República, en un plazo de 15 días hábiles desde su emisión. Asimismo, deberá remitir copia del acto administrativo de término del procedimiento a la Unidad de Seguimiento de Fiscalía, en un plazo de 15 días hábiles desde su conclusión.

- Se advirtió que al momento de la visita a terreno efectuada en el mes de marzo de 2021 por personal de este Ente Contralor, los módulos turísticos en cuestión no contaban con la autorización sanitaria expresa requerida en el numeral 31 del artículo 1° del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1989, del Ministerio de Salud, siendo estos utilizados como cocinerías para venta de alimentos elaborados, amparados por la Municipalidad de San Juan de la Costa, mediante los decretos municipales N^os^ 261 y 314, de 2021.

  Por lo anterior, la Municipalidad de San Juan de la Costa -tal como lo comprometió en su respuesta-, deberá instruir un procedimiento disciplinario con el fin de determinar las eventuales responsabilidades administrativas que pudieran derivar del hecho objetado, remitiendo copia del acto administrativo que así lo ordene a la Unidad de Seguimiento y Apoyo al Cumplimiento de la Contraloría Regional de Los Lagos, a través del Sistema de Seguimiento CGR, en un plazo de 15 días hábiles, contado desde la recepción del presente informe final, y, en su oportunidad, aquel que le ponga término.

  Adicionalmente, dicho municipio deberá obtener de la autoridad sanitaria correspondiente, las resoluciones de funcionamiento pertinentes, en tanto se continúe con el procesamiento y expendio de alimentos en dichas instalaciones, adjuntado copia de las mismas en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, en un plazo de 60 días hábiles contado desde la recepción del presente informe.

- Se advirtió que los módulos turísticos de la playa Maicolpué, no contaban con permiso de edificación ni con recepción definitiva al momento de la revisión por parte de esta Entidad de Control, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 3°, letra e), y el artículo 24, literal a) de la ley N° 18.695, y lo señalado en los artículos 116 y 133 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Por lo anterior, dicha Entidad Edilicia deberá arbitrar las medidas pertinentes para atender la situación urbanística de los módulos, en concordancia con los resultados que se presenten como consecuencia de las acciones instruidas por la Autoridad Marítima, adjuntando copia de los actos administrativos que procedan en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, en un plazo de 60 días hábiles contado desde la recepción del presente informe.

- De la revisión practicada, se advirtió que el permiso de escasa importancia concedido por la Capitanía de Puerto de Maullín mediante el ordinario N° 12.250/4, de diciembre de 2019, para la instalación de los módulos turísticos, y cuya vigencia se extendía hasta el 30 de noviembre de 2020, se encontraba caducado a la fecha de la revisión efectuada por éste Ente Contralor en el mes de marzo de 2021, visita donde se constató que algunos de esos módulos estaban siendo utilizados como cocinerías pese al término de la vigencia del permiso. La mencionada situación vulnera lo indicado en el artículo 8° y 9° del decreto N° 9, de 2018, del Ministerio de Defensa Nacional, como, asimismo, lo señalado en el numeral 6° del citado ordinario N° 12.250/4, de diciembre de 2019, de la Capitanía de Puerto de Maullín y lo indicado en ordinario N° 12000/21, de la misma autoridad marítima, respecto

a la vigencia del mencionado permiso. Por lo anterior, corresponde que el municipio se esté a lo dispuesto por la Autoridad Marítima en cumplimiento de los términos establecidos en el oficio CP.MAU ordinario N° 12.000/21, del 18 de enero de 2021, de la Capitanía de Puerto de Maullín, conforme las condiciones que estableció dicha autoridad en el mencionado acto administrativo, o lo que esta pueda instruir en otra instancia, en armonía con las atribuciones que el ordenamiento legal la faculta, entregando para ello los antecedentes pertinentes que den cuenta de las acciones acatadas en tal sentido, en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, en un plazo de 60 días hábiles contado desde la recepción del presente informe.

- Se advierte en la denuncia, sobre una supuesta falsificación de documentos relacionados con la solicitud de concesión de los terrenos donde se construyeron los mencionados módulos turísticos, realizada por dos comunidades indígenas a la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI) durante el proceso de consulta ECMPO, informando sobre una desafectación que corresponde al sector de playa centro de Mailcolpué y que, según dichas comunidades, nunca aceptaron, producto de lo cual, además se ingresó una denuncia sobre los mismos hechos a la Capitanía de Puerto de Maullín, entidad que a su vez informó a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, la cual finalmente informó que los antecedentes del caso fueron puestos en conocimiento del Ministerio Público mediante una denuncia realizada por la CONADI, causa individualizada con RUC N° 2000161881-5.

En tal sentido, y considerando, por una parte, que la denuncia realizada por las comunidades indígenas representa la comisión de un eventual delito sancionado por el Código Penal, y por otro, que aquella materia se traduce en una controversia que constituye un asunto de naturaleza litigiosa, no corresponde a esta Contraloría General pronunciarse al efecto, acorde lo ordenado en el artículo 6º, inciso tercero, de la ley N° 10.336.

- Respecto a lo denunciado, sobre la eventual ocupación de terrenos inundables donde se ubican los módulos turísticos, se advirtió que el instrumento de planificación territorial vigente a la fecha no establece usos de suelo para dicho terreno y tampoco lo tipifica como zona no apta para construcción, ni zona de riesgo de inundación en los términos que establece el artículo 2.1.17 de la OGUC, por lo que en ese aspecto se debe desestimar la denuncia realizada por los recurrentes.

Sin perjuicio de aquello, el ordenamiento legal permite la construcción fuera de los límites urbanos, cuando se cumplan las condiciones que se establecen en el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y 2.1.19 de la Ordenanza General, dentro de los que se encuentran la aprobación de la Dirección de Obras Municipales, previo informe de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo y del SAG, gestiones que, de los documentos tenidos a la vista, no se aprecia se hayan efectuado. Por lo que, corresponde que el municipio obtenga los informes favorables de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo y del SAG, antecedentes que en todo caso son requisitos para la obtención del permiso de edificación, por lo que ese municipio deberá adjuntar dichos informes

en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, en un plazo de 60 días hábiles contado desde la recepción del presente informe.

- Respecto a lo manifestado por los recurrentes sobre la factibilidad de conexión a la red de alcantarillado y agua potable y que los módulos turísticos supuestamente no contarían con conexión a la red de alcantarillado, no siendo aptos para acoger dichas construcciones, cabe desestimar la denuncia, ya que, de la revisión practicada, se comprobó que las referidas estructuras cuentan con la autorización sanitaria de funcionamiento correspondiente a los servicios de agua potable y alcantarillado según resolución exenta N° 14570/2020, de agosto de 2020, de la SEREMI de Salud de Los Lagos.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REFS. N^{os} W004338 / 2020
W018691 / 2020
103.278 / 2021
103.425 / 2021

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 648, DE 2021, SOBRE EVENTUAL OCUPACIÓN ILEGAL DE TERRENOS E IRREGULARIDADES EN LA CONSTRUCCIÓN DE MÓDULOS TURÍSTICOS EN LA PLAYA MAICOLPUÉ EN LA COMUNA DE SAN JUAN DE LA COSTA.

Puerto Montt, 28 de octubre de 2021

Se han recibido a través del Portal Ciudadano de la Contraloría General de la República, dos presentaciones bajo reserva de identidad, por medio de las cuales se denuncia a la Municipalidad de San Juan de la Costa, por la supuesta ocupación ilegal de la playa en el sector de Maicolpué de esa comuna, donde se realiza la construcción de módulos turísticos que serían financiados con recursos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y del Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL). Los recurrentes declaran, además, que los mencionados terrenos, poseen la característica de ser inundables y no cuentan con conexión a la red de alcantarillado, y por lo tanto no serían aptos para acoger dichas construcciones. Adicionalmente, se solicita investigar sobre una denuncia realizada por dos comunidades mapuches del sector, ante la Alcaldía de Mar de Bahía Mansa, por una supuesta falsificación de documentos relacionados a la solicitud de concesión de los mencionados terrenos, por parte de dicha municipalidad.

JUSTIFICACIÓN

La investigación se efectuó con la finalidad de determinar la veracidad de los hechos denunciados, esto es, por una parte, la presunta ocupación ilegal de un terreno de playa en el sector plaza de Maicolpué por parte de la Municipalidad de San Juan de la Costa, y por otra, verificar las supuestas irregularidades en la que habría incurrido dicho municipio en la construcción de módulos turísticos en el mismo lugar. Adicionalmente, revisar la correcta asignación de recursos del FRIL por parte del Gobierno Regional, con el objetivo de detectar deficiencias e incumplimientos administrativos y/o técnicos, que conllevarían a eventuales infracciones de las obligaciones funcionarias, por parte de la Municipalidad de San Juan de la Costa.

Asimismo, a través de esta investigación, esta Contraloría General, busca contribuir a la implementación y cumplimiento de los

A LA SEÑORA
PAULA MARTÍNEZ ZELAYA
CONTRALORA REGIONAL DE LOS LAGOS
PRESENTE

17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Agenda 2030, para la erradicación de la pobreza, la protección del planeta y la prosperidad de toda la humanidad.

En tal sentido, esta revisión se enmarca en los ODS, N^{os} 9, Industria, Innovación e Infraestructura y 16, Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, específicamente, con las metas N° 9.1 Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos; y N° 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

ANTECEDENTES GENERALES

Sobre el particular, corresponde manifestar que la presente fiscalización tuvo por finalidad efectuar una revisión al referido proceso, para verificar la existencia de eventuales irregularidades en la obtención de permisos de ocupación, otorgamiento de recursos y construcción del proyecto "Módulos Turísticos Plaza de Maicolpué", de la Municipalidad de San Juan de la Costa.

Dicho proyecto, fue financiado con fondos regionales de iniciativa local (FRIL), por un monto de $89.432.933, recursos que fueron transferidos mediante un convenio de transferencia de fondos, aprobado a través de la resolución exenta N° 2.114, de 8 de agosto de 2019, del Gobierno Regional de Los Lagos.

La ejecución de tales módulos consistió en la construcción de 7 unidades integradas por cocina, terraza y acceso universal en el sector denominado Plaza de Maicolpué, de la comuna de San Juan de la Costa.

Como cuestión previa, es dable señalar que, según los antecedentes aportados por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, el terreno en donde se construyeron los referidos módulos formó parte de una solicitud de Espacio Marítimo Costero de Pueblos Originarios, en adelante ECMPO, amparado en ley N° 20.249, que Crea El Espacio Costero Marítimo de Los Pueblos Originarios, por parte de dos comunidades indígenas, la que fue ingresada mediante CI N° 1327, del 2 de febrero de 2015 ante dicha subsecretaría. Ahora bien, el año 2016 la Municipalidad de San Juan de la Costa, ingresó a trámite, una solicitud de Concesión Marítima Menor sobre el mismo terreno en la localidad de Maicolpué, la que se encuentra ingresada bajo el número de trámite SIABAC 36113, y cuyo objeto es "amparar paseo peatonal y áreas verdes, con uso de mejora fiscal", según consta en certificado CP. MAU. ORD. N° 12.000/84, de 2019, de la Capitanía de Puerto de Maullín.

Al producirse la superposición de áreas entre la solicitud del ECMPO y la concesión menor solicitada por la Municipalidad de San Juan de la Costa, ésta última habría procedido a hacer gestiones ante dichas

comunidades indígenas, con el objeto de desafectar los sectores en conflicto, entre ellos, el terreno objeto de esta investigación. Lo anterior, se habría efectuado luego de una serie de reuniones dónde se habría convenido la desafectación de los terrenos de la solicitud de ECMPO, lo que quedó reflejado -en lo que respecta al terreno en cuestión-, en el Acta de Acuerdo y Renuncia ECMPO, de fecha 20 de abril de 2017, refrendado por decreto alcaldicio N° 617, de fecha 24 de abril de 2017, y firmado por dicho alcalde, y los representantes legales de ambas comunidades indígenas, el SECPLAN y el Secretario Municipal, ambos de aquella municipalidad, actuando este último como ministro de fe. Dicho documento indica que, ambas comunidades manifiestan su voluntad irrevocable y a perpetuidad de renunciar a la solicitud sobre los espacios y terrenos de playa objeto de esta investigación y, en contraparte, esa entidad edilicia se compromete a incluir a ambas comunidades en la definición del tamaño y diseño del proyecto urbanístico, así como a la ocupación preferente de dichos espacios, según los usos que se establezcan, para desarrollo de actividades culturales y productivas de sus miembros, en trabajo en conjunto con dicho municipio.

En concordancia con lo anterior, la Municipalidad de San Juan de la Costa solicitó ante la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, la exclusión de 4 sectores, dentro de los que se encuentra el terreno en estudio, mediante CI N° 5691 y CI N° 5692, del 29 de mayo de 2017, con el objeto de continuar la tramitación de concesiones marítimas menores por parte de esa entidad edilicia. Cabe consignar que, en dichos expedientes, consta el Oficio Ordinario N° 368, del 11 de mayo de 2017, del Alcalde de San Juan de la Costa, dirigido al Subsecretario de la cartera, donde se adjunta el acta de acuerdo antes mencionada como respaldo para la desafectación del ECMPO.

Con dichos antecedentes, la exclusión en comento fue sometida a trámite por la referida Subsecretaría, dando como resultado el Informe de Coordenadas ECMPO N° 14/2017 Exclusión, de ese origen, que da cuenta de la modificación de la solicitud original de ECMPO, eliminando de la misma, entre otros, el terreno conocido como plaza de Maicolpué, en beneficio de continuar la tramitación de concesiones marítimas menores a nombre de la Municipalidad de San Juan de la Costa. Una vez informadas por parte de la citada Subsecretaría a los servicios correspondientes, tanto la solicitud ECMPO, como la de concesión menor, siguieron sus respectivos trámites.

Así entonces, el trabajo efectuado en esta ocasión tuvo por finalidad investigar los hechos denunciados, y efectuar una revisión al proceso de concesión del terreno, otorgamiento de los recursos por parte del Gobierno Regional, la ejecución, recepción de las obras y ocupación de los módulos, evaluando principalmente la labor realizada por la Municipalidad de San Juan de la Costa.

Cabe mencionar que, con carácter confidencial, mediante los oficios electrónicos N^{os} E139269 y E139272, ambos de 16 de septiembre de 2021, fue puesto en conocimiento del alcalde de la Municipalidad de San Juan de la Costa y del Gobernador Regional de Los Lagos,

respectivamente, el Preinforme de Observaciones N° 648, de 2021, con la finalidad de que formularan los alcances y precisiones que, a su juicio procedieran, lo que aconteció mediante el oficio ALC. N° 904 y el Ordinario N° 2.996, de la presente anualidad, cuyos argumentos y antecedentes de respaldo fueron considerados para la elaboración del presente informe.

METODOLOGÍA

La investigación se ejecutó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, y la metodología de auditoría de esta Institución Fiscalizadora, contenida en la resolución Nº 10, de 2021, que Establece Normas que Regulan las Auditorías Efectuadas por la Contraloría General de la República y deja sin efecto la resolución 20, de 2015, de este origen, y con los procedimientos de control aprobados mediante la resolución exenta N° 1.485, de 1996, de esta Entidad de Control, determinándose la realización de pruebas de auditoría en la medida que se estimaron necesarias, incluyendo al efecto la solicitud de información, análisis documental, cotejo de antecedentes y validaciones en terreno.

Las observaciones que la Contraloría General formula con ocasión de las fiscalizaciones que realiza se clasifican en diversas categorías, de acuerdo con su grado de complejidad. En efecto, se entiende por Altamente complejas (AC)/Complejas (C), aquellas observaciones que, de acuerdo a su magnitud, reiteración, detrimento patrimonial, graves debilidades de control interno, eventuales responsabilidades funcionarias, son consideradas de especial relevancia por la Contraloría General; en tanto, se clasifican como Medianamente complejas (MC)/Levemente complejas (LC), aquellas que causan un menor impacto en los criterios antes mencionados.

RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN

De conformidad con las indagaciones efectuadas, antecedentes recopilados, datos obtenidos, y considerando la normativa pertinente, el análisis de los hechos denunciados y la investigación desarrollada permitió determinar las situaciones que se exponen a continuación:

I. ASPECTOS DE CONTROL INTERNO

1. Situaciones de riesgo no controladas por el servicio.

1.1 Concentración de funciones.

Se detectó que el funcionario Julián Quezada Bravo, quien ejerce la función de Director de Obras Municipales de la comuna de San Juan de la Costa, también fue designado como inspector fiscal para el proyecto “Construcción de Módulos Turísticos Plaza Maicolpué”, según decreto municipal N° 2.739, de noviembre de 2019, en consideración a que al mismo

funcionario le corresponde otorgar la aprobación del permiso de edificación y la recepción definitiva de dichas construcciones.

Lo anterior, denota una clara concentración de funciones, lo cual vulnera lo previsto en los numerales 54, 55 y 56, de la resolución exenta N° 1.485, de 1996, de este origen, que establecen, en lo que interesa, que las tareas y responsabilidades principales ligadas a la autorización, tratamiento, registro y revisión de las transacciones y hechos deben ser asignadas a personas diferentes, con el fin de reducir el riesgo de errores, despilfarros o actos ilícitos, o la probabilidad de que no se detecten este tipo de problemas, por lo que es preciso evitar que todos los aspectos fundamentales de una transacción u operación se concentren en manos de una sola persona o sección y en el caso de organizaciones pequeñas con personal insuficiente, la dirección debe ser consciente del riesgo que ello implica y compensar el defecto con otros controles.

En efecto, no se advierte que el municipio de San Juan de la Costa haya agotado todas las instancias que le faculta la normativa aplicable, a fin de evitar la acumulación de funciones en una sola persona, considerando que la omisión de controles por oposición de funciones representa una debilidad de control interno que podría afectar la efectividad de la inversión.

A mayor abundamiento, cabe manifestar que el inciso primero del artículo 8° de la Constitución Política de la República dispone que, “El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”, principio que en el orden administrativo se expresa -entre otras- en las disposiciones del Título III, de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, especialmente en sus artículos 52, 53 y 62, que exigen de sus autoridades y funcionarios una conducta intachable y un desempeño honesto y leal de su cargo, haciendo primar en todas sus actuaciones el interés general por sobre los intereses particulares, guardando estricta imparcialidad en sus decisiones.

Con el objeto de asegurar el acatamiento del principio de probidad administrativa, y en lo que interesa, se debe tener presente que, el inciso segundo del N° 6 del artículo 62 de la citada ley, dispone las conductas que contravienen dicho precepto, estando entre ellos, “participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que le reste imparcialidad”, añadiendo en su inciso tercero que “Las autoridades y funcionarios deberán abstenerse de participar en estos asuntos, debiendo poner en conocimiento de su superior jerárquico la implicancia que les afecta”. Y lo que indica el N° 8 del mismo artículo, que señala “contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración.

En tal sentido, la reiterada jurisprudencia administrativa de este Ente Fiscalizador, contenida, entre otros, en los dictámenes N^{os} 75.791, de 2011; 25.336, de 2012 y 30.313 y 53.466, ambos de 2013, ha manifestado que la finalidad de la normativa en análisis es impedir que tomen parte en la resolución, examen o estudio de determinados asuntos o materias aquellos

funcionarios que puedan verse afectados por un conflicto de interés en el ejercicio de su empleo o función, en virtud de circunstancias que objetivamente puedan alterar la imparcialidad con que éstos deben desempeñarse, aun cuando dicha posibilidad sea sólo potencial, para lo cual deberán cumplir con el referido deber de abstención, situación que no se advierte haya ocurrido en la especie.

En su respuesta, el municipio señala que, excepcionalmente, se le asignó al funcionario indicado la calidad de inspector fiscal, atendiendo al hecho que, en dicha oportunidad, no había más personal de la Dirección de Obras que pudiera desempeñar aquella función, en consideración de la escasa dotación de recurso humano con la que cuenta la mencionada municipalidad, recalcando que la situación en cuestión no corresponde a un actuar común en aquella entidad edilicia.

En atención a que ese municipio reconoce lo observado, y que el mismo se trata de un hecho consolidado, que no es susceptible de ser corregido, toda vez que los módulos en cuestión se encuentran construidos, se mantiene la observación.

II. EXAMEN DE LA MATERIA INVESTIGADA

2. Denuncia respecto a la falsificación de firmas por parte de la Municipalidad de San Juan de la Costa.

Dentro de lo denunciado, se solicita investigar sobre una eventual presentación realizada por dos comunidades mapuches del sector, ante la Alcaldía de Mar de Bahía Mansa, por una supuesta falsificación de documentos relacionados con la solicitud de concesión de los mencionados terrenos, por parte de dicha municipalidad.

Al respecto, según informó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, en adelante CONADI, al realizar el proceso de consulta del ECMPO asociado al terreno en cuestión -según contempla el artículo 8° de la ley N° 20.249, para establecer los usos consuetudinarios, realizado el día 29 de enero de 2021 en la escuela de Bahía Mansa-, las comunidades involucradas denunciaron una desafectación que corresponde al sector de playa centro de Maicolpué y que, según aquellas, nunca aceptaron. Según señala el acta de dicho proceso de consulta, aquella exclusión consta en decreto municipal N° 617, de abril de 2017, el cual, acusan, nunca fue firmado por los presidentes de las comunidades -a pesar de contemplar firmas iguales a las que aparecen en el acta que los dirigentes aprobaron-, agregando que esas rúbricas fueron agregadas de manera fraudulenta.

Producto de la anterior, y -según señala CONADI-, en atención a las obligaciones funcionarias consagradas en la ley N° 18.834, especialmente el artículo 61, letra k), el hecho fue denunciado al Ministerio Público.

Luego, con fecha 05 febrero de 2020 ingresó ante la Capitanía de Puerto de Maullín, una denuncia sobre los mismos hechos relatados anteriormente, por parte de las comunidades indígenas involucradas, la que fue derivada por dicha autoridad marítima al Director Zonal de Pesca de la región de Los Lagos, según consta en CP MAU ORD N° 12.000/39, del mismo mes, respondiendo la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura mediante el oficio ORD N° 519, de abril de 2020, indicando que dichos antecedentes ya habían sido denunciados por la CONADI ante el Ministerio Público, organismo que actualmente mantiene la investigación de los hechos con RUC N° 2000161881-5, según informa la Municipalidad de San Juan de la Costa.

En tal sentido, y considerando, por una parte, que la denuncia realizada por las comunidades indígenas representa la comisión de un eventual delito sancionado por el Código Penal, y por otro, que aquella materia se traduce en una controversia que constituye un asunto de naturaleza litigiosa, no corresponde a esta Contraloría General pronunciarse al efecto, acorde lo ordenado en el artículo 6º, inciso tercero, de la ley N° 10.336.

3. Supuesta ocupación de terreno que no estaría autorizada.

Según lo denunciado, existiría una supuesta ocupación ilegal de la playa en el sector de Maicolpué de esa comuna, dónde se realiza la construcción de módulos turísticos con recursos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL).

De la revisión practicada, se advirtió que el permiso de escasa importancia concedido por la Capitanía de Puerto de Maullín mediante ordinario N° 12.250/4, del 2 de diciembre de 2019, que avalaba la instalación de los Módulos Turísticos objeto de esta investigación, y cuya vigencia se extendía hasta el 30 de noviembre de 2020, según lo establecido en el numeral 6 de dicha resolución, se encontraba caducado a la fecha de la revisión efectuada por parte de éste Ente Contralor en el mes marzo de 2021, visita donde se constató que algunos de esos módulos estaban siendo utilizados como cocinerías pese al término de la vigencia del permiso.

Al respecto, es del caso señalar que el inciso primero del artículo 3° del decreto con fuerza de ley N° 340, de 1960, del Ministerio de Hacienda, sobre Concesiones Marítimas, establece que son concesiones marítimas las que se otorgan sobre bienes nacionales de uso público o bienes fiscales cuyo control, fiscalización y supervigilancia corresponde al Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina -actual Subsecretaría para las Fuerzas Armadas-, cualquiera que sea el uso a que se destine la concesión y el lugar en que se encuentren ubicados los bienes.

Enseguida, los incisos tercero, cuarto, y quinto del artículo precitado disponen, en lo que interesa, que son permisos aquellas concesiones marítimas de escasa importancia y de carácter transitorio y que solo

son otorgadas hasta por el plazo de un año directamente por la Dirección del Litoral y Marina Mercante -en adelante DIRECTEMAR-, y que se rigen por las disposiciones de ese decreto con fuerza de ley, por su reglamento -aprobado por el decreto N° 9, de 2018, del Ministerio de Defensa Nacional-, y por las normas que se establezcan en el acto de otorgamiento.

A su vez, el inciso segundo del artículo 8° del reglamento aludido, agrega en lo que importa que, estos permisos se otorgarán mediante resolución del Director y no podrán renovarse ni modificarse. El Director podrá delegar en los Gobernadores Marítimos o Capitanes de Puerto la facultad de otorgar permisos o autorizaciones.

Por su parte, el artículo 9° del citado reglamento, indica que el Director podrá otorgar permisos de escasa importancia para instalación temporal de carpas, kioscos u otras construcciones desarmables cuya finalidad sea el desarrollo de actividades turísticas y recreativas.

Además, el dictamen N° 98.358, de 2014, de la Contraloría General de la República, concluyó que los permisos son una especie de concesión marítima que se caracterizan por ser de escasa importancia y tener carácter transitorio, lo que confirma su naturaleza precaria, propia de estos actos administrativos.

En tal sentido la Gobernación Marítima de Puerto Montt mediante documento CP.MAU. ordinario N° 12.250/1, del 30 de noviembre de 2020, informó al referido municipio el término de la vigencia del Permiso de Escasa Importancia y mediante oficio CP.MAU Ordinario N° 12000/21, de fecha 18 de enero de 2021, y ante una solicitud de renovación de Permiso de Escasa Importancia por parte de la Municipalidad de San Juan de la Costa, se informó a dicha entidad edilicia que no es posible acceder a su requerimiento, otorgando un plazo extraordinario para el retiro de las instalaciones existentes en el lugar, con vencimiento el 31 de marzo de 2021.

Ahora bien, de lo anterior, se entiende que la extensión que otorgó la autoridad marítima se refiere a una situación extraordinaria por causa de la pandemia, y que la misma dice relación con el tiempo necesario para retirar las instalaciones del lugar, y no como una ampliación de ocupación del terreno, como parece entender la Municipalidad de San Juan de la Costa, que a través de los permisos municipales N^{os} 261 y 314, ambos de enero de 2021, otorgó una nueva autorización para el uso de dichos módulos hasta marzo del presente año, situación que no se ajustó a derecho, y que significaría la ocupación del terreno en comento, de forma irregular.

Respecto a lo observado la entidad edilicia indica que, la ocupación del terreno fue hecha al amparo de un “permiso de escasa importancia” concedido por la Capitanía de Puerto de Maullín.

Agrega, que ha venido desarrollado diversas iniciativas de inversión, desde el año 2013, en busca de mejorar la infraestructura del sector investigado.

Señala, además, dicha entidad comunal, que ha desarrollado el mencionado proyecto, entendiéndose que éste se emplaza en un bien nacional de uso público.

Sobre la materia, cabe aclarar que, según lo señala el artículo 2° del decreto con fuerza de ley N° 340, de 1960, del Ministerio de Hacienda, sobre concesiones marítimas, es facultad privativa del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, conceder el uso particular en cualquier forma, de las playas y terrenos de playas fiscales dentro de una faja de 80 metros de ancho medidos desde la línea de más alta marea de la costa del litoral, siempre que se trate de bienes fiscales, situación que corresponde al terreno en cuestión, según los antecedentes revisados en esta oportunidad.

En tal sentido, corresponde que la ocupación de aquel terreno y las mejoras realizadas en él estén respaldadas por una concesión vigente otorgada por la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, lo que no ocurre en la especie, más aún, si como se ha observado, el permiso de escasa importancia bajo el cual se habría elaborado el referido proyecto, se encuentra vencido, sin posibilidad de ser renovado y no cumpliéndose la condición de tal permiso, cual es, que los módulos hayan sido transitorios, por lo que la observación se mantiene.

4. Incumplimiento de condiciones del permiso de escasa importancia.

De la revisión practicada, se observó que la Municipalidad de San Juan de la Costa no cumplió con la condición que establece el permiso de escasa importancia otorgado por la autoridad marítima en ordinario CPMAU N° 12.250/4, del 2 de diciembre de 2019, el cual en su numeral 3 establece que, el objeto del permiso es la instalación de una estructura desarmable para amparar un módulo turístico, mientras que en visita a terreno por parte de esta Entidad de Control realizada en marzo de 2021, se comprobó que se construyeron 7 estructuras que tienen características no desarmables -fundaciones de hormigón, estructura y revestimientos de madera fijos, conexiones a servicios de agua potable y alcantarillado permanentes- lo que no estaba contemplado en el permiso en cuestión.

En tal sentido, lo expuesto vulnera lo indicado en el artículo 16 del reglamento sobre concesiones marítimas aprobado por el decreto N° 9, de 2018, del Ministerio de Defensa Nacional, el que establece, en lo que interesa, que los permisos y autorizaciones no podrán ser renovados ni modificados.

A través de su oficio de respuesta, la Municipalidad de San Juan de la Costa, hace presente que se encuentra en trámite una solicitud de concesión marítima menor ante la Subsecretaría para las Fuerzas

Armadas, y que solo para los efectos de postular al proyecto referido, se acordó operar bajo un permiso de escasa importancia.

Lo argumentado por el municipio no desvirtúa lo observado, toda vez que, lo que se cuestiona en esta oportunidad, es el cumplimiento de las condiciones que se acordaron en el permiso de escasa importancia, no el tipo de concesión que se solicita, por lo que se mantiene la observación.

5. Acciones para la entrega o desalojo del terreno.

Se verificó que a la fecha de la revisión en terreno por parte de esta Entidad de Control en el mes de marzo 2021, la Municipalidad de San Juan de la Costa aún no hacía entrega del terreno objeto de esta investigación, el que se encontraba en pleno uso con módulos turísticos en funcionamiento, sin considerar el vencimiento de la vigencia del permiso de escasa importancia otorgado por la autoridad marítima mediante ordinario CPMAU N° 12250/4, de diciembre de 2019, el cual era válido -según lo indicado en el mismo documento-, hasta el 30 de noviembre de 2020.

Lo anterior, contraviene lo establecido en el numeral 9 de dicho permiso, el que indica que el municipio en cuestión debe hacer el retiro total de la infraestructura en el plazo de 15 días hábiles, una vez expirado el permiso, lo que además, fue notificado en ordinario CP.MAU Ord N° 12250/1, por la autoridad marítima, el mismo día del vencimiento de dicho permiso y ratificado por la Capitanía de Puerto de Maullín en Ordinario C.P.MAU.ORD N° 12.000/21, de fecha 18 de enero de 2021, donde se otorgó un periodo de gracia para el retiro de las instalaciones, a esa entidad edilicia, cuyo vencimiento ocurrió el día 31 de marzo de 2021.

En tal sentido, cabe recalcar que el instrumento por el cual se otorgó la concesión a la Municipalidad de San Juan de la Costa, es un permiso de escasa importancia cuya naturaleza, como se ha mencionado anteriormente, es precario y su duración máxima es de un año, y según indica explícitamente el artículo 41 del mismo reglamento, no es renovable. Por lo que corresponderá a la autoridad marítima, entidad encargada de fiscalizar las actividades descritas, ponderar los elementos de hecho para la aplicación de lo indicado en los artículos 125 y 126 del decreto N° 9, de 2018, según corresponda y adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a las normas jurídicas que rigen la materia.

Al respecto, el municipio señala que se encuentra llano a acatar toda resolución emanada de la autoridad marítima en orden a dar cumplimiento a la legalidad vigente.

Atendido lo expuesto por ese municipio, no se advierte que este haya acatado lo indicado en el Ordinario C.P.MAU.ORD N° 12.000/21, de fecha 18 de enero de 2021, de la Capitanía de Puerto de Maullín, por lo que se mantiene la observación.

6. Incumplimiento de las condiciones estipuladas en el instructivo FRIL.

Se comprobó que el Gobierno Regional de Los Lagos, en adelante GORE de Los Lagos, aprobó la transferencia de la totalidad de los recursos para la construcción de los módulos turísticos en cuestión, según se confirma con comprobantes de transferencias N^os^ 1.745 y 1.846, ambos de 2019, y 36 y 503, ambos de 2020, a pesar de que a la fecha de recepción provisoria realizada el día 19 de agosto de 2020, dichos módulos no contaban con los permisos sectoriales requeridos por el instructivo FRIL de 2019 -aprobado por resolución exenta G.R N° 1.216, de mayo de 2019 del GORE de Los Lagos-, el que indica en el numeral 3 los requisitos de postulación, y en el punto 5.1, los que debieron ser requeridos al momento de evaluar la admisibilidad.

En tal sentido, y en base a los documentos tenidos a la vista en esta oportunidad, se advirtió que a la fecha de la emisión de la resolución exenta N° 2.114, de 8 de agosto 2019, del GORE de Los Lagos -que aprobó la transferencia de los recursos entre esa entidad pública y la Municipalidad de San Juan de la Costa-, sólo se contaba con la solicitud de concesión menor por parte de la Municipalidad de San Juan de la Costa, ingresada a trámite el 12 de mayo de 2016 y que en la actualidad no ha sido resuelta, solicitud que no otorga ningún derecho sobre el terreno en cuestión.

Por otro lado, el permiso de escasa importancia N° 12.250/4, antes citado, que sí otorga ciertos derechos, fue concedido por la Capitanía de Puerto de Maullín, con fecha 2 de diciembre de 2019, esto es, con posterioridad a la aprobación de la citada resolución exenta N° 2.114, de 2019, por lo que, es factible colegir que al momento de la evaluación de la admisibilidad del proyecto por parte del Gobierno Regional, en los términos que establece el punto 5.1 del instructivo FRIL de dicho año, no se contaba con un documento que permitiera acreditar la propiedad o concesión del terreno por parte de la Municipalidad de San Juan de la Costa, desconociéndose las razones que tuvo el GORE de la región de Los Lagos para considerar admisible el proyecto en cuestión y autorizar los mencionados recursos.

Por otra parte, en el subnumeral 3.4 del anotado instructivo, se indica que todos los proyectos que involucran la competencia de otros servicios deben acreditar su aprobación con la presentación de los certificados que correspondan, dentro de los que se señala el Permiso de Edificación emitido por la Dirección de Obras Municipales, cuando corresponda, lo que se profundiza en el punto 3.5 sobre los antecedentes que debe contener la presentación de la iniciativa.

En efecto, en el literal l), del punto 3.5, se indica que es necesario el Permiso de Edificación cuando los proyectos a presentar requieran de la autorización y permiso correspondiente según la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) y en todos aquellos casos que contemplen ampliaciones, obra nueva, obras menores, etc.

En tal sentido, se advirtió, de los documentos tenidos a la vista, que el Gobierno Regional autorizó el pago de la última remesa para los módulos en cuestión por un monto de $23.535.896, sin que a esa fecha dichas estructuras contaran con el permiso de edificación, documento que junto al acta de recepción provisoria, debió requerir la mencionada entidad para cursar esa transferencia, según lo que señala el numeral 14.3.4 del instructivo FRIL de 2019 y su modificación, y que indica que todos los proyectos que involucran la competencia de otros servicios, dentro de los que se encuentra la obtención del permiso de edificación emitido por la Dirección de Obras correspondiente, se solicitaran de acuerdo a la normativa vigente a la fecha de la recepción provisoria

Pues bien, dicha recepción fue realizada el 19 de agosto de 2020, según consta en acta de recepción provisoria, y el pago de la última remesa a la Municipalidad de San Juan de la Costa, según se verifica de comprobante de transferencia N° 503, del Gobierno Regional de Los Lagos, fue el 28 de agosto de la misma anualidad, no advirtiéndose, de los documentos tenidos a la vista, que ese GORE de Los Lagos haya requerido el Permiso de Edificación correspondiente para el pago de la mencionada remesa, considerando que a marzo de 2021 -fecha de la visita a terreno por parte de este Órgano Contralor-, dicha obra aun no contaba con el referido permiso.

En su respuesta, el Gobierno Regional de Los Lagos argumenta que, respecto a los documentos que debía contener la iniciativa al momento de su postulación el punto 3.5 letra j) del instructivo FRIL 2019, señala que para acreditar la propiedad del terreno, se debe adjuntar alguno de los documentos allí identificados, y que para el caso en cuestión, la Municipalidad de San Juan de la Costa presentó el certificado N° 35, de abril de 2019, emitido por la Dirección de Obras de dicha municipalidad, que acreditaba que el terreno corresponde a un bien nacional de uso público.

Agrega que, el mencionado certificado indica que el proyecto está emplazado en un terreno de playa, correspondiéndole solicitar una aprobación sectorial a la Autoridad Marítima, para lo cual el municipio adjuntó el certificado CP.MAU. Ord N° 12.000/67, del 8 de julio de 2019, de la Capitanía de Puerto de Maullín, el que indica que aquella entidad edilicia ingresó a trámite una solicitud de concesión marítima con fecha 12 de mayo de 2016, registrada bajo el número SIABAC 36113 y que se encontraba a la espera de su otorgamiento. Añade que, dicha situación se corroboró telefónicamente con el Teniente 1° LT, Raúl Valverde Bórquez, el que señaló, en esa oportunidad, que dicho otorgamiento se encontraba en la fase de trámite de firmas.

Añade ese GORE que, a la fecha de la firma del convenio de transferencia de fondos, la situación de la propiedad del terreno y su concesión por parte de la Municipalidad de San Juan de la Costa no era cuestionable, sobre todo cuando el mencionado certificado CP.MAU Ord. N° 12.000/67 señalaba expresamente que el destino del terreno era para mejora fiscal.



Asimismo, indica que, con respecto al requisito del permiso de edificación, al ser una infraestructura de la Municipalidad de San Juan de la Costa, se oficiará a dicha entidad edilicia para que informe sobre la pertinencia del mismo.

Además, señala que se instruirá a los departamentos del Gobierno Regional de Los Lagos, que cumplen la función de evaluar y ejecutar iniciativas de infraestructura, para que soliciten a las unidades técnicas que, al momento de evaluar y ejecutar proyectos financiados con fondos de dicha entidad, se solicite el permiso de edificación cuando corresponda.

Al respecto, es del caso precisar -como se expuso en la observación-, que la solicitud de concesión menor por parte de la municipalidad no le otorga ningún derecho respecto del terreno en cuestión, hasta que la misma se autorice mediante el correspondiente acto administrativo por la autoridad competente, situación que a la fecha aún no acontece, por lo que tratándose de un hecho consolidado respecto de la admisibilidad y transferencia de los recursos, sin haberse cumplido las condiciones del aludido instructivo FRIL y estando la inversión ya materializada, corresponde mantener la observación.

Por lo que, el GORE Los Lagos deberá instruir un procedimiento disciplinario tendiente a determinar las eventuales responsabilidades administrativas que pudieran derivar de la situación representada.

Por último, en cuanto a lo argumentado respecto a los permisos de edificación, se debe mantener la observación, puesto que las medidas que dicha entidad propone son de materialización futura.

7. Edificaciones sin permiso de edificación ni recepción definitiva.

De la revisión practicada, se advirtió que los módulos turísticos de la playa Maicolpué, no contaban con permiso de edificación ni con recepción definitiva al momento de la revisión por parte de esta Entidad de Control. Lo anterior fue corroborado por el Director de Obras Municipales de dicha comuna, en correo electrónico del 12 de marzo de 2021, declarando que, a la fecha de esa comunicación, un equipo de la Secretaria Comunal de Planificación, en adelante SECPLA, del municipio se encontraba preparando los antecedentes para realizar la regularización de dicho permiso.

Pues bien, la situación expuesta contraviene lo dispuesto en el artículo 3°, letra e), de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que dispone, en lo que interesa, que corresponderá a las municipalidades, en el ámbito de su territorio, aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.

A su vez y en concordancia con lo antes expresado, el artículo 24, literal a), del anotado cuerpo orgánico, señala que, a la

unidad de obras municipales, le corresponderá, en lo pertinente, velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes, lo que no se advierte haya ocurrido en la especie.

En el mismo sentido, el artículo 116 del decreto N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones -en adelante LGUC-, establece, en lo que importa, que la construcción de edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales, requerirán permiso de la Dirección de Obras Municipales, a petición del propietario. Agrega, en el inciso segundo que, deberán cumplir con esta obligación las urbanizaciones y construcciones fiscales, semifiscales, de corporaciones o empresas autónomas del Estado y de las Fuerzas Armadas.

Por su parte, es preciso mencionar que el inciso segundo del artículo 133 de la LGUC, al referirse a las obras ejecutadas sin el previo permiso de construcción, señala, en lo que interesa, que: “Si el infractor no regularizare su situación, el Director de Obras formulará, en cualquier tiempo, la correspondiente denuncia ante el Juez de Policía Local”. Ello, sin perjuicio de la facultad del alcalde de ordenar la demolición de las obras en los términos previstos en los artículos 20, 146 y 148 de la citada ley (aplica dictamen N° 2.797, de 2009, de la Contraloría General de la República).

Al respecto, el municipio señala que la Secretaría Comunal de Planificación se encuentra preparando los antecedentes para obtener los respectivos permisos de edificación.

Pues bien, en relación a lo señalado por la entidad edilicia, se mantiene la observación, puesto que las medidas que dicho municipio propone son de materialización futura.

8. Módulos sin autorización sanitaria expresa.

Sobre el particular, de los documentos tenidos a la vista en esta oportunidad, referentes a los módulos turísticos construidos en el área en examen, se advirtió que al momento de la visita a terreno efectuada en marzo de 2021 por personal especializado de este Ente Contralor, dichas instalaciones no contaban con la autorización sanitaria requerida en el numeral 31 del artículo 1° del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1989, del Ministerio de Salud, el que señala que, la instalación, funcionamiento, ampliación o modificación de establecimientos destinados a la elaboración, manipulación o consumo de alimentos, requerirán autorización sanitaria expresa, en conformidad con lo señalado en el artículo 7° del Código Sanitario.

En efecto, en la referida visita a terreno se advirtió que dichos módulos estaban siendo utilizados como cocinerías para venta de alimentos elaborados, amparados por la Municipalidad de San Juan de la Costa, quien mediante los decretos municipales N^{os} 261 y 314, de 21 y 29 de enero de 2021, respectivamente, autorizó la ocupación temporal de dichas instalaciones hasta

el 31 de marzo de 2021, percibiendo ingreso de ½ UTM más derechos de aseo por módulo, vulnerando el precepto citado previamente.

En su contestación el municipio señala que, ha ordenado instruir una investigación sumaria, a fin de determinar las responsabilidades administrativas de dicha omisión.

Sin perjuicio de la medida propuesta por el municipio, en atención a que no aporta antecedentes que permitan advertir acciones de regularización respecto de la materia observada, la que a su vez debe complementarse con lo relacionado a la condición de concesión marítima y permiso de edificación, corresponde mantener la observación.

9. Eventual ocupación de terrenos inundables.

Respecto de lo denunciado, en relación a que los terrenos ocupados serían inundables, se advierte, de la revisión practicada al plan seccional Bahía Mansa Maicolpué, vigente a la fecha, aprobado según resolución afecta N° 5, de 1989, del Ministerio de Vivienda, que dicho instrumento no establece usos de suelo para el sector donde se emplazan los módulos, no definiéndolo como zona no apta para construcción y tampoco como zona de riesgo de inundación, en los términos que establece el artículo 2.1.17 de la OGUC. Por lo que, de la información tenida a la vista, no existen los suficientes elementos de juicio para determinar si dicho terreno es inundable o no, toda vez que el instrumento de planificación que debe definirlo, no lo incorpora dentro de su zonificación.

Sin perjuicio de lo anterior, y en lo relativo a la posibilidad de poder construir en terrenos que se encuentran fuera del radio urbano, como ocurriría en la especie, cabe recordar que el inciso final del artículo 55 de la LGUC y el artículo 2.1.19, N° 4 de la OGUC, disponen, en síntesis, que en las construcciones de equipamiento, turismo, fuera de los límites urbanos, que no contemplen procesos de subdivisión, -como acontece en la situación en examen-, se solicitará la aprobación correspondiente de la Dirección de Obras Municipales, previo informe favorable de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva y del Servicio de Agrícola y Ganadero -SAG-, gestiones que de los documentos tenidos a la vista en esta ocasión, no se aprecia se hayan efectuado.

En su respuesta, el municipio confirma que el instrumento de planificación del sector no señala que el emplazamiento de los módulos se encuentre en una zona de riesgo.

Lo anterior, no desvirtúa lo observado en cuanto a la obtención de los informes favorables de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo y del SAG, respecto a la posibilidad de construir en terrenos fuera del radio urbano, por lo que se mantiene la observación.



10. Sobre la factibilidad de conexión a la red de alcantarillado y agua potable.

En este punto, se denuncia que los terrenos donde se encuentran los módulos turísticos no contarían con conexión a la red de alcantarillado, no siendo aptos para acoger dichas construcciones.

Al respecto, de la revisión practicada, se comprobó que las referidas estructuras cuentan con la autorización sanitaria de funcionamiento correspondiente a los servicios de agua potable y alcantarillado según lo indicado en resolución exenta N° 14570/2020, del 4 de agosto de 2020, de la SEREMI de Salud de Los Lagos, por lo que se debe desestimar la denuncia de los recurrentes en este aspecto.

11. Cesión de uso de los módulos turísticos.

De la visita a terreno realizada por personal especializado de esta Contraloría Regional, en el mes de marzo de 2021, se comprobó que la Municipalidad de San Juan de la Costa cedió el uso de los referidos módulos turísticos a particulares, los que eran utilizados como cocinerías para la elaboración y venta de productos por terceros, lo que queda ratificado con los permisos que dicha entidad edilicia otorgó mediante los decretos municipales N^{os} 261 y 314, ambos de enero de 2021.

En ese contexto, de los antecedentes tenidos a la vista en esta oportunidad, esta Entidad de Control no advierte las razones fácticas y jurídicas a través de la cuales, la Municipalidad de San Juan de la Costa cedió el uso de los mencionados módulos turísticos a privados, considerando que el artículo 93, del Reglamento de Concesiones Marítimas, dispone que “carecerá de todo efecto jurídico y no tendrá ningún valor la transferencia, arriendo o cesión de uso de la concesión que no haya sido previamente autorizada por decreto supremo”, situación que se configura en la especie, toda vez que esa entidad edilicia nunca ha sido poseedora de una concesión marítima en ese sector.

Asimismo, el permiso de escasa importancia otorgado por la Capitanía de Puerto de Maullín, tampoco le otorga a dicha entidad edilicia la facultad de entregar el uso de dichos módulos, ya que esa figura no está contemplada en el Reglamento de Concesiones Marinas.

En su contestación, el municipio argumenta que la cesión del uso de los módulos se ha hecho al amparo del artículo 134 del decreto N° 9, de 2018, del Ministerio de Defensa Nacional, toda vez, que dicho uso era en beneficio de la comunidad.

Señala, además, que, atendido el impacto que pueda tener el futuro desarrollo de los terrenos objeto de esta investigación, así como las posibles irregularidades en la ejecución del proyecto cuestionado en el presente informe, el municipio ha solicitado al Gobierno Regional de Los Lagos, establecer una mesa de trabajo con los distintos organismos públicos involucrados, a fin de llegar a una solución integral, todo ello en bien de la comunidad.

Agrega finalmente, que es voluntad de esa autoridad dar fiel cumplimiento al principio de legalidad que debe observar toda la administración pública, comprometiéndose a adoptar las medidas que este Órgano Contralor recomiende.

Al respecto, es del caso indicar que el mencionado artículo 134 del decreto N° 9, de 2018, del Ministerio de Defensa Nacional, dispone que las concesiones que se otorguen a las municipalidades, entre otras entidades sin fines de lucro, podrán ser gratuitas, siempre que el objeto solicitado corresponda a los fines de la entidad solicitante y ceda en beneficio de la comunidad.

Pues bien, lo indicado en dicho ordenamiento legal no desvirtúa lo objetado, toda vez que lo que se observa en esta oportunidad es la cesión de uso a título oneroso, de los referidos módulos turísticos a particulares, los que eran utilizados como cocinerías, por lo que corresponde mantener la observación.

CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, la Municipalidad de San Juan de la Costa, si bien, ha aportado antecedentes e iniciado acciones, las mismas no han permitido salvar las observaciones planteadas en el Preinforme de Observaciones N° 648, de 2021, de esta Entidad Fiscalizadora.

En virtud de los resultados obtenidos en la presente investigación, algunas observaciones dieron lugar a las siguientes acciones:

1. Respecto de la observación contenida en el numeral 6, relacionada con el incumplimiento de las condiciones estipuladas en el instructivo FRIL, el Gobierno Regional de Los Lagos, deberá instruir un procedimiento disciplinario tendiente a determinar las eventuales responsabilidades administrativas que pudieran derivar de la situación representada, remitiendo copia del acto administrativo que así lo disponga a la Unidad de Seguimiento de Fiscalía de la Contraloría General de la República, en un plazo de 15 días hábiles desde su emisión. Asimismo, deberá remitir copia del acto administrativo de término del procedimiento a la Unidad de Seguimiento de Fiscalía, en un plazo de 15 días hábiles desde su conclusión

2. En virtud de la observación contenida en el numeral 8, relacionada con módulos sin autorización sanitaria expresa, la Municipalidad de San Juan de la Costa, tal como lo comprometió en su respuesta, deberá instruir un procedimiento disciplinario con el fin de determinar las eventuales responsabilidades administrativas que pudieran derivar del hecho objetado, remitiendo copia del acto administrativo que así lo ordene a la Unidad de Seguimiento y Apoyo al Cumplimiento de la Contraloría Regional de Los Lagos, a través del Sistema de Seguimiento CGR, en un plazo de 15 días hábiles, contado

desde la recepción del presente informe final y, en su oportunidad, aquel que le ponga término.

Asimismo, esa entidad deberá adoptar las medidas pertinentes con el objeto de dar estricto cumplimiento a las normas legales y reglamentarias que la rigen, entre las cuales se estima necesario considerar, a lo menos las siguientes:

3. En relación con la observación contenida en el numeral 1.1, sobre concentración de funciones (C), la entidad comunal, deberá proceder a sancionar un procedimiento que permita evitar la concentración de funciones en aquellos funcionarios que ejercen labores de ITOs de las obras de responsabilidad del municipio, de forma que los mismos no intervengan tanto en los procesos de adjudicación, inspección de obras, como de aprobación de los respectivos permisos municipales, debiendo adjuntar para ello los antecedentes necesarios que den cuenta de la instrucción pertinente a través del Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, en un plazo de 60 días hábiles contado desde la recepción del presente informe.

4. En relación con las observaciones contenidas en los numerales 3, 4 y 5, sobre supuesta ocupación de terreno que no estaría autorizada, incumplimiento de condiciones del permiso de escasa importancia y acciones para la entrega o desalojo del terreno (C), respectivamente, corresponde que el municipio se esté a lo dispuesto por la Autoridad Marítima en cumplimiento de los términos establecidos en el oficio CP.MAU ordinario N° 12.000/21, del 18 de enero de 2021, de la Capitanía de Puerto de Maullín, conforme las condiciones que estableció dicha autoridad en el mencionado acto administrativo, o lo que esta pueda instruir en otra instancia, en armonía con las atribuciones que el ordenamiento legal la faculta, entregando para ello los antecedentes pertinentes que den cuenta de las acciones acatadas en tal sentido, en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, en un plazo de 60 días hábiles contado desde la recepción del presente informe.

Sin perjuicio de lo anterior, el mencionado municipio deberá procurar, en lo sucesivo, cumplir con las condiciones que se establezcan en los permisos y concesiones que obtenga de la autoridad marítima correspondiente.

5. En relación con la observación contenida en el numeral 6, sobre incumplimiento de las condiciones estipuladas en el instructivo FRIL (AC), el Gobierno Regional de Los Lagos, deberá sancionar mediante acto administrativo, las instrucciones respecto a cómo operar en las situaciones que se requiera de una concesión marítima, como ocurrió en la especie. Junto a lo anterior, deberá adjuntar copia del oficio que comprometió enviar a la Municipalidad de San Juan de la Costa y el acto administrativo mediante el cual instruye a los departamentos correspondientes de dicho GORE, que se solicite el permiso de edificación cuando corresponda, incorporando todos esos antecedentes

en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, en un plazo de 60 días hábiles contado desde la recepción del presente informe.

6. Respecto de la observación contenida en el numeral 7, sobre edificaciones sin permiso de edificación ni recepción definitiva (C), esa Entidad Edilicia deberá arbitrar las medidas pertinentes para atender y regularizar la situación urbanística de los módulos, en concordancia con los resultados que se presenten como consecuencia de las acciones instruidas por la Autoridad Marítima, adjuntando copia de los actos administrativos que procedan en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, en un plazo de 60 días hábiles contado desde la recepción del presente informe.

7. En relación con la observación contenida en el numeral 8, sobre módulos sin autorización sanitaria expresa (C), el municipio deberá obtener de la autoridad sanitaria correspondiente, las resoluciones de funcionamiento pertinentes, en tanto continúen dichas instalaciones con el procesamiento y expendio de alimentos, adjuntado copia de las mismas en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, en un plazo de 60 días hábiles contado desde la recepción del presente informe.

8. Con respecto a la observación contenida en el numeral 9, sobre eventual ocupación de terrenos inundables (C), corresponde que el municipio obtenga los informes favorables de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo y del SAG -antecedentes que en todo caso son requisitos para la obtención del permiso de edificación-, por lo que ese municipio deberá adjuntar dichos informes en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, en un plazo de 60 días hábiles contado desde la recepción del presente informe.

9. En relación con lo objetado en el numeral 11, respecto a la cesión de uso de los módulos turísticos (C), corresponde que la Municipalidad de San Juan de la Costa cumpla con lo dispuesto en el ordenamiento legal sobre la materia, lo que implica no ceder el uso de los referidos módulos, en tanto, no se cuente con una concesión y con la respectiva autorización de cesión por parte de la Autoridad Marítima correspondiente, entregando para ello, los antecedentes pertinentes que den cuenta de las acciones acatadas en tal sentido, en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, en un plazo de 60 días hábiles contado desde la recepción del presente informe.

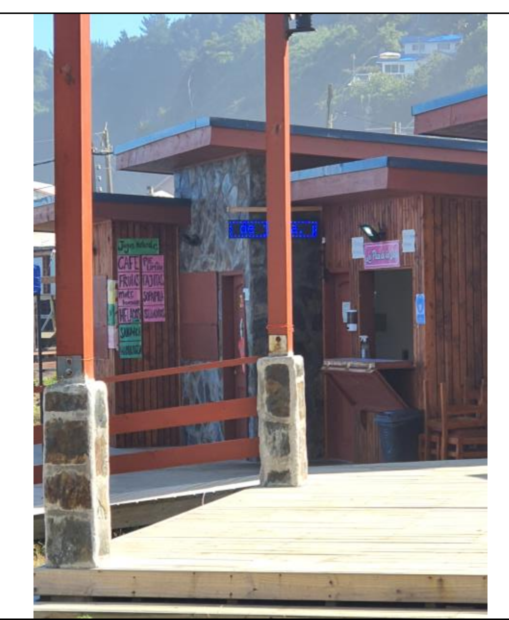
Finalmente, para aquellas observaciones que se mantienen, que fueron catalogadas como AC y/o C, identificadas en el "Informe de Estado de Observaciones", de acuerdo al formato adjunto en el Anexo N° 2, las medidas que al efecto implemente el municipio, deberán acreditarse y documentarse en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, que esta Entidad de Control puso a disposición de las entidades públicas, según lo dispuesto en el oficio N° 14.100, de 6 de junio de 2018, de este origen en un plazo de 60 días hábiles, o aquel menor que se haya indicado, contado desde la recepción del presente informe.

Remítase copia del presente informe al Alcalde y Director de la Unidad de Control de la Municipalidad de San Juan de la Costa, al Gobernador Regional de Los Lagos, al Gobernador Marítimo de Puerto Montt, al Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de Los Lagos y al Director Regional de Los Lagos del Servicio Agrícola y Ganadero.

Saluda atentamente a Ud.,

Firmado electrónicamente por:	
Nombre:	VIVIANA NAVARRETE NIETO
Cargo:	Jefa de Unidad de Control Externo
Fecha:	28/10/2021

ANEXO N° 1: Registro fotográfico visita a terreno marzo 2021

	
Imagen N° 1: Módulos turísticos en funcionamiento	Imagen N° 2: Módulos turísticos completamente construidos
	
Imagen N° 3: Fachada posterior de los módulos, se aprecian conexiones a los servicios de electricidad y alcantarillado	Imagen N° 4: Vista del conjunto de módulos turísticos



ANEXO N° 2: Estado de Observaciones de Informe Final N° 648, de 2021

OBSERVACIONES QUE VAN A SEGUIMIENTO POR PARTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL

N° DE LA OBSERVACIÓN Y EL ACÁPITE	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	NIVEL DE COMPLEJIDAD	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN O VERIFICAR MEDIDAS ADOPTADAS	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DEL SERVICIO
Numeral 1.1, del capítulo I.	Sobre concentración de funciones.	Compleja	La entidad comunal, deberá proceder a sancionar un procedimiento que permita evitar la concentración de funciones en aquellos funcionarios que ejercen labores de ITOs de las obras de responsabilidad del Municipio, de forma que los mismos no intervengan tanto en los procesos de adjudicación, inspección de obras, como de aprobación de los respectivos permisos municipales, debiendo adjuntar para ello los antecedentes necesarios que den cuenta de la instrucción pertinente en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, en un plazo de 60 días hábiles contado desde la recepción del presente informe.			
Numeral 3, 4 y 5, del capítulo II.	Sobre supuesta ocupación de terreno que no estaría autorizada, incumplimiento de condiciones del permiso de escasa importancia y acciones para la entrega o desalojo del terreno.	Compleja	Corresponde que el municipio se esté a lo dispuesto por la Autoridad Marítima en cumplimiento de los términos establecidos en el oficio CP.MAU ordinario N° 12.000/21, del 18 de enero de 2021, de la Capitanía de Puerto de Maullín, conforme las condiciones que estableció dicha autoridad en el mencionado acto administrativo, o lo que esta pueda instruir en otra instancia, en armonía con las atribuciones que el ordenamiento legal la faculta, entregando para ello los antecedentes pertinentes que den cuenta de las acciones acatadas en tal sentido, en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, en un plazo de 60 días hábiles contado desde la recepción del presente informe.			

ANEXO N° 2: Estado de Observaciones de Informe Final N° 648, de 2021 (Continuación)

OBSERVACIONES QUE VAN A SEGUIMIENTO POR PARTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL

N° DE LA OBSERVACIÓN Y EL ACÁPITE	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	NIVEL DE COMPLEJIDAD	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN O VERIFICAR MEDIDAS ADOPTADAS	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DEL SERVICIO
Numeral 6, del capítulo II.	Sobre incumplimiento de las condiciones estipuladas en el instructivo FRIL	Altamente Compleja	El Gobierno Regional de Los Lagos, deberá sancionar mediante el acto administrativo correspondiente, instrucciones respecto a cómo operar en las situaciones donde se requiera de una concesión marítima, de forma de dar cumplimiento al ordenamiento legal en la materia. Junto a lo anterior, deberá adjuntar copia del oficio comprometido a la Municipalidad de San Juan de la Costa y el acto administrativo mediante el cual instruye a los departamentos correspondientes de dicho GORE, que se solicite el permiso de edificación cuando corresponda, incorporando todos esos antecedentes en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, en un plazo de 60 días hábiles contado desde la recepción del presente informe. Por otra parte, el Gobierno Regional de Los Lagos, deberá instruir un procedimiento disciplinario tendiente a determinar las eventuales responsabilidades administrativas que pudieran derivar de la situación representada, remitiendo copia del acto administrativo que así lo disponga a la Unidad de Seguimiento de Fiscalía de esta Entidad de Control, en un plazo de 15 días hábiles desde su emisión. Asimismo, deberá remitir copia del acto administrativo de término del procedimiento a la Unidad de Seguimiento de Fiscalía, en un plazo de 15 días hábiles desde su conclusión.			



ANEXO N° 2: Estado de Observaciones de Informe Final N° 648, de 2021 (Continuación)

OBSERVACIONES QUE VAN A SEGUIMIENTO POR PARTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL

N° DE LA OBSERVACIÓN Y EL ACÁPITE	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	NIVEL DE COMPLEJIDAD	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN O VERIFICAR MEDIDAS ADOPTADAS	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DEL SERVICIO
Numeral 7, del capítulo II.	Sobre edificaciones sin permiso de edificación ni recepción definitiva	Compleja	Esa Entidad Edilicia deberá arbitrar las medidas pertinentes para atender la situación urbanística de los módulos, en concordancia con los resultados que se presenten como consecuencia de las acciones instruidas por la Autoridad Marítima, adjuntando copia de los actos administrativos que procedan en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, en un plazo de 60 días hábiles.			
Numeral 8, del capítulo II.	Sobre módulos sin autorización sanitaria expresa	Compleja	El municipio deberá obtener de la autoridad sanitaria correspondiente, las resoluciones de funcionamiento pertinentes, en tanto continúen dichas instalaciones con el procesamiento y expendio de alimentos, adjuntado copia de las mismas en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, en un plazo de 60 días hábiles contado desde la recepción del presente informe. Así mismo la Municipalidad de San Juan de la Costa, tal como lo comprometió en su respuesta, deberá instruir un procedimiento disciplinario con el fin de determinar las eventuales responsabilidades administrativas que pudieran derivar del hecho objetado, remitiendo copia del acto administrativo que así lo ordene a la Unidad de Seguimiento y Apoyo al Cumplimiento de la Contraloría Regional de Los Lagos, a través del Sistema de Seguimiento CGR, en un plazo de 15 días hábiles, contado desde la recepción del presente informe final y, en su oportunidad, aquel que le ponga término.			



ANEXO N° 2: Estado de Observaciones de Informe Final N° 648, de 2021 (Continuación)

OBSERVACIONES QUE VAN A SEGUIMIENTO POR PARTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL

N° DE LA OBSERVACIÓN Y EL ACÁPITE	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	NIVEL DE COMPLEJIDAD	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN O VERIFICAR MEDIDAS ADOPTADAS	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DEL SERVICIO
Numeral 9, del capítulo II.	Sobre eventual ocupación de terrenos inundables	Compleja	Corresponde que el municipio obtenga los informes favorables de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo y del SAG, antecedentes que en todo caso son requisitos para la obtención del permiso de edificación, por lo que ese municipio deberá adjuntar dichos informes en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, en un plazo de 60 días hábiles contado desde la recepción del presente informe.			
Numeral 11, del capítulo II.	Respecto a la cesión de uso de los módulos turísticos	Compleja	Corresponde que el municipio en tanto siga haciendo uso de los módulos, se atenga a las medidas que ha dispuesto el ordenamiento legal sobre la materia, lo que implica no ceder el uso de los referidos módulos, en tanto, no se cuente con una concesión y la respectiva autorización de cesión por parte de la Autoridad Marítima correspondiente, entregando para ello los antecedentes pertinentes que den cuenta de las acciones acatadas en tal sentido, en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, en un plazo de 60 días hábiles contado desde la recepción del presente informe.			